

契約型政府的概念與實務： 資訊與福利服務議題中的政府角色

孫本初^{*}、傅岳邦^{**}

《摘要》

隨著社會的發展與經濟的成長，各國政府都面臨人少事多的問題，但是受限於預算、人力與專業等因素，往往無法提供使民眾滿意的服務，當前政府部門藉由簽約外包、業務分擔、共同生產、解除管制等方式將部分職能業務轉由民間部門經營的民營化政策遂蔚為風潮。本文採用文獻分析法，探討部分服務仰賴契約執行的契約型政府的概念及其重要實務，首先引介契約型政府的內涵，包括民營化與簽約外包、契約、契約型政府的角色；其次探究政府資訊的簽約外包與交易，以及政府福利服務的簽約外包等議題中的政府角色內涵。

[關鍵詞]：契約型政府、民營化、簽約外包

投稿日期：99年5月29日；接受刊登日期：99年7月6日。

* 國立政治大學公共行政學系教授。

** 中國文化大學行政管理學系助理教授。電子郵件地址：bonbonfu@ms9.hinet.net。

壹、導論

隨著社會的發展與經濟的成長，各國政府都面臨人少事多的問題，但是受限於預算、人力與專業等因素，往往無法提供使民眾滿意的服務，縱使勉力為之，亦往往在品質與效率上有所不足，因此許多國家的政府為求將有限的資源做最大的發酵，逐漸改變了傳統的觀念，並將許多過去視為政府應為的業務與服務，以委外的方式交由民間業者負責。此種委外的措施，不但有助於提升服務品質與效率，亦可增進經濟效益，創造商機與就業機會，也繼民間企業的委外趨勢後成為另外一種的重要委外業務來源（李宗勳，2002：34）。自一九七九年英國柴契爾夫人大力推動「民營化」（privatization）政策後，政府部門藉由「簽約外包」（contracting out）、業務分擔（load shedding）、共同生產（coproduction）、解除管制（deregulation）等方式，將部分職能業務委外由民間部門經營，惟政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗之責任（江岷欽、林鍾沂，2000：367）。若以所有權和經營權的觀點來看，前述的「公辦民營」是硬體設備的所有權仍然歸政府部門，而硬體設備的經營管理權則交給民間機構（蘇昭如，1993；蘇淑慧，1996；陳武雄，1997），這也成為政府提供公共服務的一種新趨勢（Levin & Sanger, 1994; Linden, 1994）。

有鑑於此，本文採用文獻分析法，探討部分服務仰賴契約執行的「契約型政府」（contractual government）的內涵及其重要實務，包括政府資訊的簽約外包與交易，以及政府福利服務的簽約外包的相關議題。

貳、契約型政府的內涵

一、民營化與簽約外包

根據 Hill 與 Bramley（1986）的看法，所謂的民營化是指各種不同形式的非政府的福利服務提供，政府透過擁有或管理權的轉移，引入市場原則經營及提供社會服務，使社會服務變成商品或半商品，也使服務使用者成為市場消費者的過程，其

活動則包括以下幾項：公共資產的出售、解制（deregulation）、開放較大的競爭、契約外包、公共服務由私部門提供、以最好計畫來運用政府部門和民間部門的財源，以及減少津貼補助並且增加或教導使用者應付費的責任（Jackson & Price, 1994；江亮濱、應福國，2005：57-58）。

簽約外包可說是民營化策略措施中最常為人使用的方式。Thompson 與 McHugh（1995）認為簽約外包意指組織選定的功能或服務項目交由其他組織提供；Sharpe（1997）認為簽約外包是將組織部分或全部非核心的功能業務，交由外部具有專業能力的組織提供；王仁宏（2001：32）定義簽約外包為將原本係由國家或其他公法人團體所經營的事業服務，不由國家或公法人團體直接處理，而基於達成特定行政目的之要求，由主管行政機關在保留必要範圍的監督控制權限下，透過單方授權或契約等形式，將之委託予民間企業代為處理興辦之方法；張數娟（2002）則將簽約外包定義為政府部門透過契約關係，將部分職能業務委託另一團體或個人提供，政府則提供經費或相關協助，由民間部門履行契約中之服務項目或提供服務，契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的人口。歸納而言，簽約外包意味透過政府部門與民間部門簽訂契約關係，由政府提供經費或相關的協助，由民間部門履行契約中的規定項目或對標的團體提供服務，並在契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的團體人數（Savas, 1987；張世賢、陳恆鈞，1997；江岷欽、林鍾沂，2000：388）。

簽約外包由於能夠以彈性化方式減少政府支出且促進效率、效能，而被視為在傳統官僚遞送方式下最具吸引力的準市場機制（DeHoog, 1990: 318），其涉及了一套嚴謹的過程，包括可行性研究、準備契約、選擇受託者、監督契約與測量績效、監督問題之處理：第一，可行性研究主要是做服務的盤存，這包含檢視機關所提供的服務，將之分解成更明確的活動，確定成果的評估方法，也包含資源需求（人力、設備、預算）、存貨說明、品質指標、活動的環境要素等，然後考量成本，除了直接的成本外，還要加上委託成本（監督、投標、準備文件等），最後才決定何種服務可以委託。第二，在準備契約方面，契約可分為兩種：一種是「邀請投標」（invitations to bid, ITBs），主要考量的是成本問題；另一種是「提出計劃書」（requests for proposals, RFPs），主要考量的是服務的品質。第三，在選擇受託者方面，競爭是獲得最佳成本效益的方法，因此為了製造競爭，可以開放較多的選擇

對象，例如開放各級政府機構、營利、非營利組織、鄰里團體（neighborhoods groups）等加入參與提供服務。第四，在契約監督與測量績效方面，監督有兩個主要部分：一是確定契約的合法條件被遵守，受託者必須達成契約的法定條件；二是確定服務的水準。有時很難將每個可能的項目及服務明確化，同時也不能事先預知偶發事件，委託單位必須修正契約來解決問題。第五，在監督問題之處理方面，包括契約中斷、無法適當履約、變更服務水準、緊急回應、缺乏「競爭者」等問題之處理（Rehfuss, 1989: 61-119；廖靜芝，2000：465-466）。

二、契約

在實務上，簽約外包往往透過公辦民營的形式達成。公辦民營雙邊關係對等之關鍵並非能透過法律條文的規範就能完整解決，而應由公私雙邊關係的事項如何產生、如何運作來看，也就是由契約來看，回歸至公私間公辦民營關係產生的開始，先由政府根據其需要訂定招標計畫，而後針對得標對象訂立契約，締約完畢後雙邊關係的持續履行，乃至於契約期滿，每一個雙邊往復之互動過程都是透過契約在進行，所以契約才是真正的關鍵（王振軒、董瑞國，2006：249）。政府在公辦民營的運作過程中，爲了確保契約的內容詳實，以及使簽約的過程周延完備和順利進行，並對契約的執行能加以有效管理、監督與約束，故契約的訂定及執行過程至少包含公開徵求、比較與選擇接受委託者、契約草擬、協商與訂定、監督與評估執行成效、續約或終止契約等階段和步驟。根據 Kettner 與 Martin（1987）的研究，可包括下列 5 個階段：第一，要求民間部門或志願部門提出計畫書或邀請投標，即邀請投標者提出工作計畫書。計畫書的格式和內容是相當彈性，且須具體可行的，其內容應包括服務方式、服務數量、服務所涵蓋的標的人口、成本計算、人事安排、行政程序與評估指標等。第二，競標者之間的比較與選擇，即透過公開甄選過程，決定合適的得標者；價格、其他服務提供的品質、方案需求的急迫性、社區的參與度、過去的服務績效等都應是比較參考的指標。第三，契約起草、協調與正式簽約，即透過不斷地協商溝通來尋求共識，訂定出合適的契約內容，以確保政府、受託機構及服務對象之權益。第四，監督與評估執行成效，即以監督這種定期檢查文件的作業過程，藉此確保契約執行符合規定的條文。第五，續約或終止合作關係，即在契約進行的過程中，政府應隨時評估受託機構的服務績效，以決定是否續約或

是終止契約關係，但是案主的需求應被視為締約的主要考量（江亮演、應福國，2005：62-63）。

三、契約型政府的能力與角色

Yang、Hsieh 與 Li（2009a: 683-684）確認出四項政府必須具備的契約「能力」（capacity），而這些能力都與成本、效率與品質的績效面向相關：第一，議程設定（agenda setting），其核心議題為確認特定服務於特定時間適用於簽約外包；第二，契約規劃（contract formulation），其涉及一個公平的競標程序，以確認出最適承包者並達成最佳契約；第三，契約履行（contract implementation），其與確實的財貨生產或服務傳送有關；第四，契約評估（contract evaluation），其強調建構正式的績效監測與報告系統以便承包者落實契約責任。

其次，在公辦民營的簽約外包形式中，一個契約型政府將扮演如下的角色：第一，市場引導者（market leader），即政府期許自己做「市場導航員」（market leader），在品質與價格上具競爭力，並設定服務標準以公權力強制民間公司遵守。第二，政府是最後一道防線的提供者（residual provider, or provider of last resort），即政府根據「財產與需要調查」（tests of means and of needs），提供基本的服務給那些無法在市場上獲得較好服務保障的人。第三，政府同時也是買方，即當政府購買成套的服務時，政府變成是一個中介、集體福利消費者的代表，向福利服務供應者購買完整的套裝服務。第四，政府是個「補助者」（subsidizer），即政府退出中介的角色，而只是提供金錢上的補助給予提供者。第五，政府是「規約者」（regulator），即政府負責訂立服務標準、制度規章、決定何種服務應被提供、同時依職權受理申請、審核資格並發照。第六，政府是「促進或協調者」（facilitator or coordinator），即交換資訊、提供建議等等。第七，政府是「風險的分擔者與散佈者」（bearer and spreader risk），即政府可在民間營運發生困難時立即補位，降低可能衝擊（Loney, Bocoock, & Clarke, 1991；萬育維，1995：207）。

四、公私協力

以上所述偏向政府面向的契約誘因與管理，然而契約型政府成功的關鍵亦在於

經由政府與民間的公私協力，將純粹市場的「契約文化」(contract culture)轉換為協力的「夥伴文化」(contract culture)，透過「共同參與」(co-operative)、協力同工(col-laborative)以營造互信互惠、風險共承的「夥伴關係」(partnership)之治理效應(Glendinging, Power, & Rummery 2002: 7-11；李宗勳，2004：49)。以行政院組織改造委員會推動「委外化」的理念與做法為例，¹ 各項目標中的相關原則為第一，分權與解除管制：順應「權力下放」與「解除管制」的時代潮流，讓地方政府與民間社會能有更多施展活力空間，「民間能做的，政府不做」、「地方能做的，中央不做」；第二，組織彈性化：與委外化有關的目標與原則交由組改會下設置的「功能調整小組」下之「政府民間夥伴小組」(由人事行政局主辦；經建會則負責「去任務化」業務)，規劃透過活用政府業務運作機制，將不必要由政府機關自行處理的業務委由民間經營。推動改造過程以「先檢討政府核心業務」做起，既要將具威權色彩的政府職能去任務化，亦要尋求政府與民間合作的空間，將能以民間資源執行的職能下放或釋出，其中可借重民間效能者將「委外化」。實際做法為：第一，機關委外：指機關整體業務委託民間辦理者而言，其概念僅存在於給付、服務及其他不涉及人民自由權利限制或剝奪的業務，對於非涉及公權力本質之業務，業務雖可完全由市場機能取代，但有市場失靈之虞，且民眾仍有此一業務應屬國家責任，須由國家自任或委託實施之強烈信賴及觀感時，宜採機關委外方式辦理。第二，業務項目委外：機關業務經檢討評估後，沒有應去任務化、地方化、法人化或機關委外的情形，而保留由國家機關自行處理者，一旦有公權力本質業務涉及人民自由權利限制或剝奪的業務部分、民間具有處理之能力且適宜由其處理者，或屬於給付、服務及其他不涉及人民自由權利限制或剝奪的業務部分、可以引用企業精神管理降低經營成本者，應積極推動對特定業務項目委外處理(李宗勳，2004：54-55)。

以上針對民營化與簽約外包、契約、契約型政府的能力與角色、公私協力等面向進行文獻探討，兼顧「政府供給」與「社會需求」的角度釐清契約型政府將業務委外的背景、基本原則、優點與策略；後節則從實務面觀察契約型政府的運作內

¹ 以下「相關原則」與「實際做法」的內容係參考行政院組織改造委員會網站(www.ey.gov.tw/~cor)，檢閱日期：2004年6月1日。

涵。

參、契約型政府的實務

近年來諸多文獻涉及契約型政府在實務上的重要議題，如政府資訊的簽約外包與交易（朱慧德、黃政霖，2006）、政府福利服務的簽約外包（王麗容，1993；林萬億等，1997；何凱維，2002；陳政智，2002；雷文玫，2002；姚蘊慧，2004；江亮濱、應福國，2005；陳怡如，2007；Kramer & Grossman, 1987; Gronbjerg, 1993; Hasenfeld & Powell, 2004; Smith & Lipsky, 1993）。茲舉這兩項議題為例說明其契約型政府的實務內涵如下：

一、政府資訊的簽約外包與交易

資訊可被處理為可生產、儲存與配置的商品；未予加工的原始資訊經由精煉、選擇、組合與解讀而增加其價值（DTI, 1990; Moore, 1990）。資訊與網路科技的快速發展與應用普及對政府部門原本的作業型態產生極大衝擊，政府部門對內需因應民間對服務水準要求不斷的提昇及人力成本的節約，對外需面對國際間提昇國家競爭力的壓力，因此藉由資訊簽約外包導入資訊技術，提供高效率、低成本且快速反應的服務，已成為政府部門未來執行作業的潮流；且政府部門業務日漸繁重，如果缺乏資訊簽約外包且不讓民間企業參與的觀念，將導致政府部門編制日益龐大及經費預算日益不足，有違世界潮流（朱慧德、黃政霖，2006：2）。

我國於一九九四年六月公告「政府業務電腦化報告書」，首次宣示政府資訊的簽約外包政策，隨後頒訂「各機關資訊作業委外服務作業要點」、「行政院所屬各機關資訊業務委外作業實施辦法」、「行政院所屬各機關資訊業務委外服務作業參考原則」，就是為加速推動政府部門、學校、事業及研究機構的資訊業務簽約外包作業，以提高行政效率、落實為民服務、達成精簡組織人員、減少人事費用支出為目標，政府更於一九九八年五月通過立法，於「政府採購法」中將政府部門資訊服務、資訊技術之委任以法律型態支持簽約外包作業（朱慧德、黃政霖，2006：2）。

在政府資訊的交易方面，政府部門以不同的形式生產大量的資訊，如法律報

告、圖像、公共訊息文件、報告與統計摘要等 (Hadi & McBride, 2000: 555)。許多政府部門主張資訊配置是公共服務的一部分，其視資訊共享為首要目的 (Hadi & McBride, 2000: 557)，而調查資料、商業註冊、車輛註冊與選舉資訊等大型資料庫提供了將資訊配置給第三方以收取費用的機會。可交易的資訊多以電子化方式存續與配置，以大型資料建制的形式予以販售 (Hadi & McBride, 2000: 555)，這種資訊交易的價值鏈涉及蒐集、處理、配置、行銷與販賣資訊的各個階段，除此之外也需要支援服務，以協助有疑惑的消費者使用資訊產品 (Owen & Halm, 1989)。政府部門本身在資訊交易中的角色變成資訊產品價值鏈的協調者之一，著重與其他利害關係者的協商與契約監測 (Hadi & McBride, 2000: 557-558)。

然而，政府進行資訊交易的最大問題出在政府與「資訊掮客」(information broker) 間的關係，其可運用「代理理論」(agency theory) (Jensen & Meckling, 1976) 檢視彼此的「供應者/配置者」(supplier/distributor) 關係 (Lassar & Kerr, 1996)。代理理論探討委託代理關係中的控制本質 (McGuire, 1988; Mitnick, 1992)：委託者 (principal) (政府部門) 授能「代理者」(agent) (資訊掮客) 作為代表去行動，代理者比起委託者擁有較多的知識或資訊。委託者會希望轉移風險給代理者，並尋求藉由許多方法去控制代理者，例如投資於監測系統，如此委託者可獲得關於代理者行動的足夠資訊去控制後者，或是創造誘因讓代理者有效地展現委託者的欲求。對委託者而言，獲得關於代理者行動的資訊並因此降低資訊不對稱的代價是極為高昂的 (Hadi & McBride, 2000: 558)，因此政府部門是否能創造出可控制資訊掮客行動的誘因 (特別是財貨性誘因) 便至為關鍵。

二、政府福利服務的簽約外包

政府福利服務的民營化，主要受到一九七〇年代以降，英美等國對福利國家概念反省的影響，主張引入非政府部門的力量 (市場或志願部門) 來補足或替代政府的社會福利角色 (林萬億等, 1997: 5)。因此，社會福利的提供產生了新的形式，如「購買式服務契約」(purchase of service contracting, POSC)、抵用券等，皆以「新管理主義」(neo-managerialism) 的精神來管理福利國家 (林萬億等, 1997: 5)。

按照 Le Grand 與 Bartlett (1993) 的論點，政府福利服務的民營化並非是純市

場而是「準市場」(quasi-market)，也就是政府在履行福利照顧責任時，以市場的意識型態，經由契約體系和市場的力量，提供一個有效率、公平、有立即性，和有選擇性的福利服務。Le Grand (1982) 亦提出政府福利服務民營化實施成功的前提是健全的市場結構、消費者與供應者之間有足夠的資訊交換和不確定性降到最低、供應者要有供應的動機，而且最重要的是應儘量避免供應者為了利潤而選擇有利的消費者(姚蘊慧，2004：42)。

美國的非營利機構素有提供服務給社會救濟接受者的悠久歷史。對服務貧困者有強烈承諾的非營利機構多與政府的社會救濟部門訂有契約關係，以提供特定的義務服務，比如兒童照護、矯治教育或職業訓練(Kramer & Grossman, 1987; Gronbjerg, 1993; Hasenfeld & Powell, 2004: 92; Smith & Lipsky, 1993)。我國為了推動社會福利服務的民營化，內政部頒訂了「加強結合民間力量推展社會福利實施要點」；隨後台北市政府訂定「社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」；內政部復於一九八九年頒佈「內政部加強社會福利獎助作業要點」；台北市於一九九三年委託學者專家研擬「台北市政府委託民間團體辦理社會福利設施辦法草案」，積極推動民營化。內政部也在一九九四年參考台北市所訂的辦法研擬出「政府委託民間專業機構辦理殘障福利服務實施要點」，作為地方政府辦理殘障福利服務委託機構辦理之依據。內政部在一九九六年訂定「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」及「委託契約書範本」，一九九七年又訂定「推動社會福利民營化實施要點」。內政部在一九九七年訂定的「推動社會福利民營化實施要點」第三條明確說明政府委託民營的類型為公辦民營，也就是政府提供土地、建物及設施設備等，委託民間經營管理，提供社會福利服務(江亮演、應福國，2005：55-56)。

其次，社會福利民營化的潮流，使得社會福利服務的簽約外包被視為是一個可以同時改善政府效率與效能的方法而廣為推行，其考量因素為：第一，透過大規模的服務可以降低單位成本，同時降低服務生產成本；第二，因服務委託民間提供，可避免政府部門中科層體制的限制；第三，民間機構的專業性較讓人相信能提供良好的服務品質；第四，透過契約委託，可增加服務使用者的選擇性，增加提供服務的途徑(何凱維，2002：21)。契約在法律上是被認同且可強制實施的，它包含了兩個團體間某種程度的交換，同時也暗示著一種購買的行為(Kettner & Martin, 1990)，即政府部門經由約定關係向志願服務組織、公立機構購買特定服務來提供

給特定目標服務群體的一種策略（Hart, 1988），近年來已廣泛成爲服務傳遞的機制之一。其所產生的服務傳遞模式爲「服務購買」（purchase of service）或「簽約購買」（purchase of contracting），亦即政府有關部門（特別著重於社會福利部門）爲滿足及提供民眾所需的福利服務，改由其他政府單位或民間機構團體就其服務範疇內提供服務，而由政府委託單位給予所需之經費預算（王麗容，1993）。除契約外，政府也以「補助」（grants）、公辦民營及「抵用券」（voucher）等方式，透過民間機構提供各種福利措施及服務，以實現其法定責任（雷文玫，2002：148；陳怡如，2007：111-112）。

肆、結論

觀察政府資訊與福利服務簽約外包或交易的實務運作內涵，確實有利於政府發揮「議程設定」、「契約規劃」、「契約履行」、「契約評估」的能力，滿足契約型政府對「市場引導者」、「最後一道防線的提供者」、「買方」、「補助者」、「規約者」、「促進或協調者」、「風險的分擔者與散佈者」的角色要求，並促進公私協力的治理效應。

根據 Yang、Hsieh 與 Li（2009b）的實證研究，目前我國中央政府官員對簽約外包績效的評價仍低於地方政府官員以及所有承包者，顯示我國契約型政府的推動猶有再努力的空間。事實上政府業務簽約外包經營的推展，在很多的個案，服務或產品的傳遞既是便宜，在財貨與服務的品質甚至比同樣是政府所提供的產品更讓人放心（Savas, 2000）。而「經濟合作發展組織」（OECD）每年所做的國力指標評估，將民營化列爲國家現代化的重要指標之一，而其中「政府業務委外經營」更是民營化項目的基調與主軸。面對全球化的浪潮，以政府業務委外經營作爲優質國家治理的渠道，結合社會民間力量，創造高附加價值的政府，並進而與全球治理接軌，在可預見的未來，這股思潮將廣布全球每個角落（李宗勳，2008；李宗勳，2002：34）。

綜上所述，從政府資訊的簽約外包與交易以及政府福利服務的簽約外包議題來看，這類公私合作輸送服務過程中的契約型政府也被稱爲「第三造政府」（third-party government），也就是政府提供資源，而由民間執行，主要的目的是爲了雙方

截長補短。一方面解決「政府失靈」(government failure)－須依法行政，講究「代表性」(representation)與「公平」(equity)，對於特殊性、實驗性、開創性的民間需求，則無法提供；一方面解決非營利的「志願失靈」(voluntary failure)－也就是「公益的不足」(philanthropic insufficiency)、公益的特殊性(philanthropic Particularism)、公益的父權性(philanthropic paternalism)與「公益的業餘性」(philanthropic amateurism)。因此，契約型政府的角色一方面是設定目標，提供資源，確保資源的穩定，並設定評估標準；另一方面則是鼓勵市場的競爭與創新(鄭讚源，1997)。

參考文獻

- 王仁宏(2001)。**公務人力精簡策略之研究—以社教館所及社福機構委外模式研究為中心**。行政院人事行政局委託研究期末報告，未出版。
- 王振軒、董瑞國(2006)。**政策研究學報**，第6期，頁235-266。
- 王麗容(1993)。**社會福利服務民營化的理念、批判與前瞻**。**社區發展季刊**，第63期，頁70-82。
- 朱慧德、黃政霖(2006)。**政府部門資訊採購品質研究—就「高速公路電子收費系統」資訊服務委外之籌獲流程探討**。發表於中華民國品質學會第42屆年會暨第12屆全國品質管理研討會，中華民國品質學會，台北。
- 江亮演、應福國(2005)。**社會福利與公辦民營化制度之探討**。**社區發展季刊**，第108期，頁54-72。
- 江岷欽、林鍾沂(2000)。**公共組織理論**。台北：國立空中大學。
- 李宗勳(2002)。**政府業務委外經營的定位與省思—「入股台灣」與「夥伴政府」的視野**。發表於博物館公辦民營政策之理論與實務研討會，國立台灣史前文化博物館，台東。
- 李宗勳(2004)。**公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程**。**公共行政學報**，第12期，頁41-77。
- 李宗勳(2008)。**網絡社會與安全治理**。台北：元照。
- 何凱維(2002)。**非行少年司法轉向安置輔導保護處分司法單位與社福機構之契約**

- 關係—以南投地方法院與南投家扶中心為例。靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文，未出版，台中。
- 林萬億、陳郁文、秦文力（1997）。社會福利公辦民營模式與法制之研究。內政部委託研究報告，未出版。
- 姚蘊慧（2004）。社會福利民營化的再省思。通識研究集刊，第5期，頁39-52。
- 張世賢、陳恆鈞（1997）。公共政策：政府與市場的觀點。台北：商鼎。
- 張數娟（2002）。公共服務簽約外包活動特性與控制機制之探討—以監所醫療業務為例。靜宜大學企業管理研究所碩士論文，未出版，台中。
- 陳怡如（2007）。社會服務民營化「方案委託」之初探—以嘉義家扶中心執行監護權訪視為例。政策研究學報，第7期，頁109-138。
- 陳武雄（1997）。我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展。社區發展季刊，第80期，頁4-9。
- 陳政智（2002）。社會福利機構主管對新管理主義因應之研究。東海大學社會工作研究所碩士論文，未出版，台中。
- 雷文玫（2002）。發包福利國？政府委託民間辦理福利服務責任架構之研究。兒童福利，第2期，頁141-178。
- 萬育維（1995）。福利政策策略的新取向，社區發展季刊，第70期，頁201-216。
- 廖靜芝（2000）。公辦民營社會福利機構的契約監督。發表於2000年科技與管理學術研討會（The 2000 Conference on Technology and Management），台北科技大學，台北。
- 鄭讚源（1997）。既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中，政府與民間非營利組織之角色定位。社區發展季刊，第80期，頁79-87。
- 蘇昭如（1993）。政府委託民間辦理社會福利服務之條件與方式。社區發展季刊，第63期，頁59-69。
- 蘇淑慧（1996）。現階段臺灣地區社會福利機構公辦民營狀況之分析。東海大學社會工作研究所碩士論文，未出版，台中。
- DeHoog, R. H. (1990). Competition, Negotiation, or Cooperation, Three Models for Service Contracting. *Administration & Society*, 22(3): 317-340.
- DTI (1990). *Government-Held Tradable Information*. London: Department of Trade and

Industry, DTI/Pub259/2K/5/90.

- Glendining, C., M. Power, & K. Rummery (2002). *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Southampton: Hobbs the Printers.
- Gronbjerg, K. A. (1993). *Understanding Nonprofit Funding: Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hadi, Z. A., & N. McBride (2000). The Commercialisation of Public Sector Information within UK Government Departments. *The International Journal of Public Sector Management*, 13(7): 552-570.
- Hart, A. F. (1988). Contracting for Child Welfare Services in Massachusetts: Emerging Issues for Policy and Practice. *Social Work*, 33: 511-515.
- Hasenfeld, Y., & L. E. Powell (2004). The Role of Non-Profit Agencies in the Provision of Welfare-to-Work Services. *Administration in Social Work*, 28(3): 91-110.
- Hill, M. & G. Bramley (1986). The State and the Market. In M. Hill & G. Bramley (Eds.), *Analysing Social Policy* (pp. 102-117). Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Jackson, P. M., & C. Price (1994). Privatisation and Regulation: A Review of the Issues. In P. M. Jackson & C. Price (Eds.), *Privatisation and Regulation: A Review of the Issues*. London: Longman.
- Jensen, M. C., & W. H. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Kettner, P. M., & L. L. Martin (1987). *Purchase of Service Contracting*. Newbury Park, CA: Sage.
- Kettner, P. M., & L. L. Martin (1990). Purchase of Service Contracting: Two models. *Administration in Social Work*, 14(1): 15-30.
- Kramer, R., & B. Grossman (1987). Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies. *Social Service Review*, 61: 32-55.
- Lassar, W. M., & J. L. Kerr (1996). Strategy and Control in Supplier-Distributor Relationships: An Agency Perspective. *Strategic Management Journal*, 17: 613-632.
- Le Grand, J. (1982). *The Strategy of Equality*. London: Allen & Unwin.
- Le Grand, J., & W. Bartlett (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. The Macmillan Press.
- Levin, M. A., & M. B. Sanger (1994). *Making Government Work: How Entrepreneurial*

- Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Linden, R. (1994). *Seamless Government: A Practical Guide to Reengineering in the Public Sector*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Loney, M., R. Boccock, & J. Clarke (1991). *The State or the Market: Politics and Welfare in Contemporary Britain*. Cambridge: Policy Press.
- McGuire, J. B. (1988). Agency Theory and Organisation Analysis. *Managerial Finance*, 14: 6-9.
- Mitnick, B. M. (1992). The Theory of Agency and Organisational Analysis. In N. E. Bowie & R. E. Freeman (Eds.), *Ethics and Agency Theory* (pp. 75-96). New York: Oxford University Press.
- Moore, N. (1990). Information as a Tradable Commodity. *Open* 22, 7(8): 241-244.
- Owen, J. S. M., & J. H. Halm (1989). *Innovation in the Information Chain*. London: Routledge.
- Rehfuss, J. A. (1989). *Contracting Out in Government*. CA: Jossey-Bass.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Sharpe, M. (1997). Outsourcing, Organizational Competitiveness, and Work. *Journal of Labor Research*, 18(4): 537-549.
- Smith, S. R., & M. Lipsky (1993). *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thompson, P., & D. McHugh (1995). *Work Organizations: A Critical Introduction*. London: Macmillan Press.
- Yang, K., J. Y. Hsieh, & T. S. Li (2009a). Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*, 69(4): 681-696.
- Yang, K., J. Y. Hsieh, & T. S. Li (2009b). Evaluating Contracting-Out Performance in Taiwan: Comparing Perceptions of Public Managers and Private Contractors. *Public Administration Quarterly*, 34(1): 51-75.

The Concept and Practice of Government by Contract: The Role of Government in Information and Welfare Issues

Ben-Chu Sun^{*}, Yueh-Pang Fu^{**}

Abstract

Privatization, based on which governments transfer their functions partly to the private sector by contracting out, load shedding, coproduction and deregulation, has become increasingly common recently. This essay first introduces the concept of government by contract, including privatization, contracting out, contract and the role of contractual government. Second, it explores the concept of role playing in government by contract around information and welfare issues through literature analysis.

Keywords: government by contract, privatization, contracting out

* Professor, Department of Public Administration, National Cheng-chi University.

** Assistant Professor, Department of Marketing Management, Central Taiwan University of Science and Technology.